

[学位論文審査報告]

申請者氏名 金 敏 貞

申請学位 博士(経済学)

論文題目 韓国における公的年金制度の歴史的展開
——制度分析を中心に——

2019年2月8日

審査委員

主査(氏名) 池上 岳彦 印

副査(氏名) 菅沼 隆 印

副査(氏名) 李 蓮花 印

(東京経済大学経済学部准教授)

1. 論文の内容の要旨

本論文は、韓国の公的年金の基軸をなす国民年金と基礎年金の形成過程と展開を歴史実証的に明らかにすることを課題としている。

先行研究が「後発性」「遅延」「遅すぎるキャッチアップ」「低福祉・低負担」といったマクロ的な視点から韓国における福祉国家の形成・展開及び社会保障制度を分析しているのに対して、本論文は次の5つの視点を重視して制度分析を行っている。

第1に、政策展開の総体的把握と政策転換のポイントに関する政策過程分析を行う。本論文は、1970年代から2010年代後半を分析期間とする。この間の韓国は経済的・社会的・政治的な激変が生じており、それが年金制度に影響を与えてきたことを本論文は重視する。

第2に、政策を規定する要因としての民主化を重視する。公的年金が成立したときの韓国政治は独裁政権の時期であった。しかし、1980年代における民主化の影響のため、年金制度の仕組みが変わった面がある。そこで、本論文は民主化の影響を念頭において分析を行う。

第3に、公的年金の機能分担を重視する。2000年代中盤までは、特殊職域年金(公務員・私学・

軍人)を除けば、国民の多数をカバーする公的年金は国民年金のみだった。2007年の年金改革において国民年金の問題が浮き彫りになり、その対策として基礎老齢年金が導入され、それが後に基礎年金に転換された。そこで、本論文は国民年金と基礎年金を分析対象とする。

第4に、年金制度の財政的分析を行う。国民年金は当初から寛大な制度設計であったため、財政的に不安定な側面があった。本論文は、その対応策としてとられた受給水準引き下げと支給開始年齢引き上げが問題を解消したかどうかを検討し、また税方式をとる基礎年金の財源を中央政府と地方自治団体が分担していることがもたらす問題を分析する。

最後に、日本の年金との比較という視点を重視する。公的年金の設計した際、政府機関は日本の国民年金を参考にして案を作成したが、成立した国民福祉年金法は実施に至らなかった。本論文は、その要因を日本との制度比較から解明し、また被用者と自営業者を1つの制度に含む所得比例型年金という点で日本と異なる要因を探る。

第1部「国民年金の成立(1973~1988年) 独裁から民主化の移行期」は、国民年金法の成立過程に焦点をあてている。

第1章「国民福祉年金法(1973年)」は、国民福祉年金法の成立過程及び実施延期に関する分析で

ある。国民福祉年金法は1973年に成立した。国民福祉年金を設計した際、政府機関は日本の国民年金を参考にして年金案を作成した。そして成立の翌年実施する予定であったが、結局実施に至らなかった。同章はその理由を、予定通り実施された日本の国民年金との比較から探っている。そして、日本の国民年金導入時には福祉年金、保険料免除及び国庫負担の措置がとられたが、国民福祉年金にはそのような措置がなかったことが世論の支持を得られなかった主要因であると結論づけている。

第2章「国民年金法（1986年）」は、国民福祉年金法がどのように改正され、1986年の国民年金法として成立したのかを考察している。とくに同章は、退職金の一部を国民年金保険料に転換する退職金転換金の制度が設けられたことを日本と比較しつつ分析し、また年金基金運用の管理が保健福祉部から経済企画院に移管された事情を検討している。さらに、国民福祉年金法と国民年金法をつくったのは、いずれも独裁政権であった。しかし同章は、1980年代の民主化が年金制度の仕組みに影響を及ぼしており、とくに労働者と経営者が政策決定過程に参加したことが退職金転換金に関する合意を生み出したことが重要である点を解明している。

第2部「国民年金の展開（1988年～現在） 民主政権下における模索と動揺」は、国民年金の展開過程及び現状に焦点をあてている。

第3章「国民年金の適用拡大 1999年の国民皆年金達成」は、1988年より実施された国民年金の皆年金化に関する考察である。当初、国民年金の強制適用対象は10人以上事業場加入者であったが、1992年から5人以上事業場加入者へ、1995年から農漁村地域へ、そして1999年から都市自営業者まで拡大されて国民皆年金が達成された。同章はその拡大過程を考察するとともに、それと同時に進められた国民年金の改革において、国民年金改善企画団が大きな役割を果たしたことを強調している。さらに、改革の過程で地域加入者すなわち農漁民と自営業者の過少申告が問題となり、そ

の所得把握が進められた政策展開について分析している。

第4章「国民年金の改革」は、国民年金の改革に関する考察である。国民年金は1998年と2007年に大きな改革が行われたが、改革により国民年金の所得代替率は1988年の70%から2028年の40%へと著しく引き下げられ、年金支給開始年齢は60歳から65歳へと引き上げられている。また、1998年の改革により財政計算が導入され、2003年に第1次財政計算が行われたが、その結果に基づく改革案は実現しなかった。その後、国民年金の「死角地帯」すなわち制度から漏れる者、未加入者、保険料滞納者、納付猶予者等がある問題を解消するために再び議論が始まり、2007年に年金改革が行われたが、主な内容は所得代替率の引き下げと基礎老齢年金の導入であった。2008年の第2次財政計算、2013年の第3次財政計算に基づいて改革案が提出されたが、国民年金の制度は大きく変わっていない。

第5章「国民年金と年金財政」は、前章でふれた国民年金の財政計算について、計算の前提となる将来人口推計、合計出生率、地域加入者動向、経済状況、基金運用等の仮定がどのように変化し、それが財政計算の結果にどのような影響を及ぼしてきたかを分析している。第1次財政計算では収支赤字が2036年に発生し、積立金は2047年に枯渇すると推計された。2007年の年金改革を経て収支悪化は先送りされたが、第3次財政計算の結果をみても、2060年に積立金が枯渇すると推計されている。同章は、「財政計算の結果に基づいて改革する」との方針にもかかわらず、改革が後回しにされている実情を解明し、また国民年金基金の運用における株式運用のウェイトが高まっていることを確認している。

第3部「基礎年金（2008年～現在） 死角地帯解消をめぐる中央と地方との葛藤」は、国民年金とともに韓国の公的年金の軸となっている基礎年金の成立・展開及び現況に焦点をあてた分析である。

第6章「基礎老齢年金（2008年～2014年6月）」

は、低所得高齢者の老後所得の一部を担っていた老齢手当と敬老年金から大幅に転換する形で導入された基礎老齢年金に関する分析である。基礎老齢年金は、2008年に導入された時点では70歳以上、所得下位60%の高齢者を対象としたが、支給対象者は段階的に65歳以上、所得下位70%の高齢者まで拡大された。また、基礎老齢年金の財源は国と地方自治団体が共同で負担し、国は地方自治団体の老齢人口の割合（高齢化率）と財政自主度を考慮して国庫補助率を40～90%の範囲で設定する差等補助率の形をとった。

第7章「基礎年金（2014年～現在）」は、基礎年金の成立過程に関する考察である。2012年の大統領選挙に際して、朴槿惠候補は基礎老齢年金を、65歳以上の全高齢者を対象とし、給付額を基礎老齢年金の2倍とする基礎年金へ転換すると公約した。しかし、朴氏が大統領に就任して基礎年金の導入に着手すると、財源調達の困難さを理由に合意形成が難航したため、当初の公約とは異なる基礎年金が2014年7月に導入された。基礎年金の対象者は基礎老齢年金と同様に65歳以上、所得下位70%の高齢者であり、財源調達方法も基礎老齢年金と同様である。なお、基礎年金額は基礎老齢年金とは違って、算定式に国民年金の給付額が組み込まれた。

第8章「基礎年金の財源調達問題」は、基礎年金の財源調達問題に関する考察である。基礎年金の財源は税であり、基礎老齢年金と同じ差等補助率方式により国と地方自治団体が共同負担する。基礎年金に転換する際に給付額が約2倍に引き上げられたために地方自治団体の負担が増加し、地方財政状況が厳しくなっている。高齢化の進展による受給者数の増加が予想されるなか、地方自治団体は基礎年金の財源を国が担うべきだと主張し、国との対立が続いている。さらに、2017年に成立した文在寅政権は基礎年金の増額を提案しているが、財源負担について具体案が出されておらず、国と地方自治団体の対立が続く恐れがある。同章は、社会福祉における分権化が進んでいる状況下で、中央政府すなわち国が、地方政府すなわち地

方自治団体に福祉財源の負担を求めるのは不思議ではないこと、しかし基礎年金は国の政策、かつ全国一律の現金給付であり、地方自治団体は基礎年金の窓口のような役割を担っているだけであることを考えれば、基礎年金を本来は国が運営・管理すべきであると論じている。

終章は、本論文が明らかにした韓国の公的年金の特徴を、国民年金が被用者と自営業者をともにカバーしていること、国民年金が独自の所得再分配機能を備えていること、国民年金の持続可能性に関する問題が解決されていないこと、及び中低所得高齢者向けの基礎年金が、国と地方自治団体が財源を共同負担するかたちで運営されていること、と整理したうえで、今後の展望と検討課題について述べている。

2. 論文審査の結果の要旨

韓国ではかつての日本を上回るスピードで高齢化が進行しており、高齢者の所得、医療、介護等の保障が社会的急務となっている。韓国の公的年金制度は、国民年金の導入以来、大きな変化を遂げてきた。韓国の公的年金制度に関する研究は、特定の時期や個別の制度に焦点を絞ったものが多く、本論文のように制度導入以前から直近までを網羅的に扱った研究は少ない。公的年金制度の改革はそれぞれの政治経済状況の制約を受けると同時に、制度に内在するロジックや歴史的遺制の制約も受ける。本論文は、韓国の公的年金制度を歴史的・制度的に考察することによって、なぜある時期に制度が実施されたのか／されなかったのか、なぜ自営業者も含めて所得比例の一元的な制度が採られたのか、なぜ税方式の基礎年金を導入せざるをなかったのか等の重要な問題について、政策転換のポイントに関する詳細な政策過程分析を行った研究として意義をもつ。また、韓国政治の民主化が年金改革に及ぼした影響、国民年金の財政分析、国民年金と基礎年金の役割分担及び日本の年金制度との比較を重視している点も、分析の視角として適切である。以下、本論文が指摘した韓

国の公的年金の特徴等に関連づけて評価を行う。

第1に、国民年金は被用者と自営業者をカバーし、しかも基本的に所得比例制をとる点で、定額制の国民年金（基礎年金）と定率制の厚生年金からなる日本の公的年金とは大きく異なる。本論文は、農漁民への適用拡大に対してウルグアイ・ラウンドという状況が大きな影響をもったことを指摘している。また、自営業者を所得比例制年金に加入させるためには自営業者の所得把握が必要であることは、日本からみても関心の高いところである。これについて本論文は、政府があらかじめ推定所得を提示してから申告を求める「申告勧奨所得」方式をとったこと、ただし自営業者による所得の過少申告が浮き彫りになり、政府が自営所得把握委員会を設置して対策を検討させたこと、その結果、金融所得総合課税実施、付加価値税の課税特例廃止・簡易課税縮小等により自営業者の所得把握が進められたこと等、自営業者の所得把握の仕組みを明らかにした。

第2に、本論文は、韓国の国民年金が給付算式を通した所得再分配機能を備えていることを強調する。国民年金の給付額は基本年金額と扶養家族年金額の合計であり、そのうち、基本年金額は均等部分と所得比例部分によって計算される。加入者全体の平均所得月額が均等部分の算定式に組み込まれており、本人の平均所得月額が加入者全体の平均所得月額より多い場合は所得代替率が下落し、本人の平均所得月額が加入者全体の平均所得月額より少ない場合は所得代替率が上昇するため、所得再分配が行われるのである。日本の国民年金も導入期には将来的に所得比例制にしようと考えられていたものの、そうはなっていない。日本では現在、国民年金において租税を財源とする国庫負担により所得再分配が行われている。本論文は、所得再分配といっても両国の方式が異なることを強調している。

第3に、国民年金の財政計算は5年に1度行われているが、それに応じた改革として所得代替率の引き下げと支給開始年齢の引き上げを行っても「給付と負担の不均衡」は解消されていないために

収支の赤字転落は免れず、2060年に積立金が枯渇すると推計されている。しかも合計出生率は今後1.4前後まで上昇すると仮定されているが、現実には2017年の合計出生率は1.05へ下落しており、状況はより厳しくなった。本論文が指摘するように、所得代替率をさらに引き下げることが国民年金制度自体に対する信頼を損なうとすれば、保険料率の引き上げ等、収入を増やす方向での抜本的な見直しが求められることになる。

第4に、中低所得高齢者向けの基礎老齢年金及びそれが転換してできた基礎年金は、国民年金の「死角地帯」を解消する対策として考慮されたものである。基礎年金の1つの特徴は、受給希望者の所得認定額（所得額と資産の所得換算額との合計額）が選定基準額以下である場合に申請を行うことによって受給権が生じることである。もう1つの特徴は基礎年金が租税を財源とし、その財源を国と地方自治団体が共同負担していること、とくに財政自主度が低い地方自治団体に高い補助率を適用する差等補助率方式をとっていることである。しかし、この方式は地方財政を圧迫しており、その傾向がますます強まるおそれがあることを本論文は指摘している。

第5に、本論文は、韓国政治の民主化が年金制度に及ぼした影響を、1986年の国民年金法成立時における低負担・高給付の設定、1992年の退職金転換金制度に関する合意成立、1990年代における国民年金適用対象者の拡大、1998年の国民年金改革における所得代替率引き下げ幅の縮小、各種委員会への経営者・労働者・市民団体代表の参加等、さまざまな事例を挙げて強調している点も高く評価できる。

最後に、本論文には、日本との比較という分析視角においても、公的年金の立案に関わった専門家と官僚が日本の年金を参照したことを指摘した点、それにもかかわらず国民福祉年金が実施されなかった要因を日本の国民年金が備えた措置（福祉年金、保険料免除及び国庫負担）の欠如に求めた点、韓国の国民年金が、被用者と自営業者を通じた所得比例制の年金として運営するために、自

営業者の所得を把握する制度構築に苦心した実態を解明した点、所得再分配機能を発揮する方式が韓国の国民年金及び基礎年金と日本の国民年金とでは異なることを指摘した点等、いくつかの重要な貢献がみられる。

なお、今後の課題をいくつか挙げておく。第1に、日本との比較研究を進めるのであれば、それぞれの章で取り上げた論点について韓国と日本の制度比較をより詳しく行うことが望まれる。第2に、章同士の連関及び方法論の一貫性という面で、論理展開を改善する余地がある。第3に、民主化の進展、経済構造の展開、少子高齢化の急激な進行に応じた年金制度の時期区分を明確化することが課題である。それはそれぞれの制度がもつ歴史的制約条件を明らかにするうえで重要である。第4に、韓国において高齢者の急増に加えて高齢者の貧困率が高いことを考慮すれば、現行制度の限界、とくに今後の高齢者の所得保障は何によって行われるのか、より深く考察することが課題となる。さらに、終章でも述べられているように、老後所得保障手段における公的年金と私的年金の役割を総合的に分析する必要がある。これらを今後の研究課題として期待する。

以上の諸点を総合的に考慮したうえで、本論文は年金制度研究の水準を高めることに貢献しており、博士論文としての水準に達していると評価する。

3. 最終試験の結果の要旨

(1) 学位論文、およびそれに関連する科目

学位論文審査委員会は、2019年1月17日午後6時45分から、論文の最終面接を行うとともに、申請者に対し、提出された論文に関連する専門知識に関する試験を口頭で実施し、あわせて立教大学研究活動行動規範の遵守についても確認した。その結果、申請者の応答は満足すべきものと認められ、合格と判定した。

(2) 外国語

立教大学学位規則第9条の適用により免除。

4. 学位授与の可否（意見）

金敏貞氏に博士（経済学・立教大学）の学位を授与することを可とする。